

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain 49 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia toimeentulotukea koskevan muutoksenhaun osalta siten, että lääninoikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää, voitaisiin

hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää siihen luvan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 24 §:n mukaan muutoksenhausta toimeentulotukea koskevissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (710/1982) 7 luvussa säädetään. Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan, jos toimeentulotukea koskevan päätöksen on tehnyt sosiaalihuollon viranhaltija, päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia sosiaalihuollon toimeenpanosta huolehtivan kunnan monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Lain 46 §:n mukaan muutosta toimielimen päätökseen haetaan valittamalla lääninoikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Lain 49 §:n 1 momentin mukaan lääninoikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää, sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta, ei saa valittamalla hakea muutosta. Lain 49 §:n 2 mo-

mentin mukaan sellaisesta lääninoikeuden päätöksestä, joka koskee kuntien välistä erimielisyyttä laitoshuollon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamista, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) yleislakina sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista. Sosiaalihuoltolain säännökset syrjäyttävät kuitenkin hallintolainkäyttölain vastaavat säännökset. Sen sijaan hallintolainkäyttölain 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta sovelletaan myös sosiaalihuoltoon toimeentulotukea koskevat asiat mukaan luettuina.

Ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista toimeentulotuen kannalta on tärkeä erityisesti purku, jonka perusteista ja hakemisesta säädetään hallintolainkäyttölain 63 ja 64 §:ssä. Päätöksen purkuperusteina voivat olla päätöksen olennaisesti vaikuttanut asiassa tapahtunut menettelyvirhe tai ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen perustuva virhe tai se, että asiaan on tullut

sellaista uutta selvitystä, joka olisi voinut vaikuttaa olennaisesti päätökseen eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty. Päätöstä ei kuitenkaan saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista. Purkaa on haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta pääsäännön mukaan viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös on saanut lainvoiman.

1.2. Nykytilan arviointi

Valittaminen lääninoikeuteen toimielimen päätöksestä on suhteellisen harvinaista. Vuonna 1996 toimeentulotukea myönnettiin 349 600 kotitaloudelle. Toimeentulotukea koskevia päätöksiä on kunnissa tehty huomattavasti enemmän, arviolta noin kolminkertainen määrä kotitalouksien määrään nähden.

Lääninoikeudet ratkaisivat samana vuonna 1 764 toimeentulotukeen liittyvää asiaa. Ratkaistut valitukset koskevat siten alle yhtä prosenttia tukea saaneista kotitalouksista ja vain murto-osaa toimeentulotukea koskevien päätösten määrästä. Noin puolessa tapauksista lääninoikeus ei kumonnut tai muuttanut kunnan tekemää päätöstä. Tässä suhteessa eri lääninoikeuksien välillä on kuitenkin eroja.

Toimeentulotuen myöntämisestä päättäminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa ja tuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamista. Käytännössä toimeentulotukea myöntävien viranhaltijoiden päätöksiä ohjaavat toimeentulotukea koskevien säännösten ohella sosiaali- ja terveysministeriön soveltamissuositukset ja eräissä kunnissa kunnan sisäiset soveltamisohjeet. Eri kuntien ohjeet poikkeavat toisistaan ja saattavat osittain olla ristiriidassa sen kanssa, että toimeentulotukeen on subjektiivinen oikeus. Toimeentulotuen hakijat eivät siten ole täysin yhdenvertaisessa asemassa eri puolilla maata. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt edistämään yhdenmukaisuutta toimeentulotukiasioissa niin sanotun informaatio-ohjauksen kuten tiedottamisen, koulutuksen ja kunnille annettujen suositusten avulla. Jälkikäteisistä ohjauskeinoista myös eduskunnan oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin ja lääninhallitusten käsiteltäviksi tulevat kan- telut ja niiden ratkaisut ovat yksi tapa soveltamisongelmien havaitsemiseksi ja yhdenmukaisuuden edistämiseksi.

Toimeentulotuen hakijan oikeusturvan kannalta voimassa oleva muutoksenhakujärjestelmä täyttää nykykäsityksen mukaiset vähimmäisvaatimukset. Hallitusmuodon 16 § samoin kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklakin edellyttävät, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistui kesällä 1998 kaksi selvitystä, jotka koskivat lääninoikeuksien toimeentulotukiasioissa tekemiä päätöksiä vuosina 1996 ja 1997. Selvityksissä oli käytettävissä yhteensä 2 633 lääninoikeuksien antamaa päätöstä. Selvitysten mukaan lääninoikeuksien päätöksissään noudattamien tulkintalinjojen löytäminen ei ole helppoa. Päätösten perusteluista on usein vaikea päätellä, ovatko ratkaisuun vaikuttaneet juuri kyseisen tapauksen erityispiirteet vai onko ratkaisu sovellettavissa yleisimminkin vastaavissa tilanteissa. Kansalaisten oikeusturvan kannalta on kuitenkin erityisen merkittävää, millaisia ratkaisuja lääninoikeudet viimeisenä oikeusasteena toimeentulotukiasioissa tekevät. Selvitysten perusteella näyttää siltä, että lääninoikeuksien ratkaisut toimeentulotukiasioissa eivät ole yhdenmukaisia. Esimerkiksi kaksi eri lääninoikeutta on saattanut päätyä aivan vastakkaisiin ratkaisuihin samankaltaisia asioita ratkaistessaan. Lääninoikeuksien epäyhdenmukainen oikeuskäytäntö ei myöskään ohjaa toimeentulotukisäännösten soveltamista eri kunnissa yhtenäisempään suuntaan.

Purku on ylimääräinen muutoksenhakukeino ja tarkoitettu käytettäväksi poikkeustapauksissa, kun varsinaisten muutoksenhakukeinojen käyttö ei enää ole mahdollista. Purun käyttöalue on rajattu. Eräänä purkuperusteena on hallintolainkäyttölain 63 §:n mukaan ilmeisesti väärä lain soveltaminen. Sanalla "ilmeinen" tarkoitetaan sitä, että purkaa ei voida käyttää tapauksissa, joissa kyse on muutoksenhauksen kohteena olevan ratkaisun tulkintakysymyksistä, vaan tulkintakysymykset kuuluvat varsinaisen muutoksenhauksen piiriin. Korkein hallinto-oikeus on tosin viime aikoina katsonut, että purkaa voidaan käyttää myös sellaisissa tilanteissa, joissa päätöksen purkaminen on muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta perusteltua ja joissa lain soveltamisessa eri tuomioistuimissa on epäyhtenäisyyttä. Purkuhakemuksen

hylkääminen ei toisaalta kuitenkaan tarkoita sitä, että korkein hallinto-oikeus olisi ratkaissut asian samalla tavalla kuin lääninoikeus.

Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttö on ollut hyvin sattumanvaraista, koska muutoksenhakija ei saa päätöksen tiedoksiannon yhteydessä ohjeita ylimääräistä muutoksenhakua varten. Lääninoikeuksien päätöksissä kohdassa "muutoksenhaku" lukee säännönmukaisesti vain, että "Sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla". Näin ollen toimeentulotukiasiakas ei useimmiten edes tiedä, että hänellä olisi mahdollisuus hakea päätöksen purkua ylemmältä tuomioistuimelta.

Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöalaa ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa nykyisestä. Kun tarvetta lainkäytön yhtenäistämiseksi toimeentulotukiasioissa on selvästi olemassa, on niiden osalta perusteltua sallia varsinainen muutoksenhaku.

1.3. Muutoksenhakua koskevia kannanottoja

Toimeentulotukea koskevaan muutoksenhakuun on kiinnitetty huomiota useissa eri yhteyksissä.

Jo vuonna 1981 hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 102/1981 vp) pidettiin perusteltuna ehdottaa huoltoapulain mukaisten valituskieltojen säilyttämistä ja todettiin, että yksityishenkilön kannalta toimeentulotuen osalta kysymys valitusoikeudesta lääninoikeuden päätökseen saattaa tulla myöhemmin uudelleen harkittavaksi, koska sillä on suuri merkitys yksityisille henkilöille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta otti vuonna 1994 kantaa toimeentulotuen muutoksenhakujärjestelmään lausunnossaan, joka koski hallituksen esitystä laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamista (HE 205/1994 vp, PeVL 23/1994 vp). Esitys koski kokeilua toimeentulotukitehtävien siirrostä kansaneläkelaitokselle. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että sosiaalihuoltolain sisältämä jatkovalituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimeentulotuen myöntämistä ja määrää koskevissa asioissa estää yhtenäisen, koko maan kattavan oikeuskäytännön muodostumisen. Valiokunta arvioi, että kärjistyneessä muodossaan toimeentulotukikäytännön epäyhtenäisyys voisi olla jopa

eri ihmisoikeussopimusten vastaista. Valiokunnan mielestä tulisi harkita vaikkapa valituslupamenettelyyn perustuvan jatkovalitusmahdollisuuden avaamista.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota muutoksenhakujärjestelmään 27 päivänä kesäkuuta 1995 antamassaan päätöksessä, joka koski kuntien viranhaltijoille antamien toimeentulotuen myöntämisperusteita koskevien soveltamisohjeiden lainmukaisuutta (Dnro 2028/2/94). Apulaisoikeusasiamies totesi muun muassa, että mikäli hallinto- ja oikeuskäytännössä ilmenneitä epäselvyyksiä ei ratkaista lainsäädäntötoimin, olisi yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioon ottaen harkittava valituslupamenettelyyn perustuvan valitusmahdollisuuden avaamista toimeentulotukiasioissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupamahdollisuus voitaisiin rajoittaa tapauksiin, joissa on tarvetta saada ennakkopäätös.

Hallintotuomioistuintoimikunta katsoi 28 päivänä tammikuuta 1997 luovuttamassaan mietinnössä (Alueelliset hallinto-oikeudet, komiteanmietintö 1997:4), että sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön, muun muassa sosiaalihuoltolain mukaisiin asioihin liittyy joitakin sellaisia tilanteita, joissa saattaa olla paikallaan harkita muutoksenhaun uudelleen järjestämistä. Toimikunta esitti sosiaalihuollon muutoksenhakua koskevan lainsäädännön jatkokehittämistä ajatellen muun muassa, että jos kyseessä on tuki tai palvelu, jonka saamiseen henkilöllä on lain mukaan oikeus, muutoksenhakujärjestelmän kunnan tai valtion viranomaisen päätöksestä tulisi pääosin olla kaksipuolainen. Jatkomuutoksenhakua voitaisiin rajoittaa valituslupajärjestelmällä, jossa valitusluvan myöntämisen tulisi perustua päätöksen ennakkoluonteisuuden lisäksi siihen, että asialla on asianosaiselle erittäin suuri merkitys.

Toimeentulotuen kokonaisuutta selvittänyt selvitysmies Pentti Arajärvi ehdotti muistiossaan (STM 1997:18) toimeentulotuen muutoksenhaun osalta mahdollisuutta saattaa toimeentulotukea koskeva lääninoikeuden päätös ennakkopäätöstä koskevänä muutoksenhakumenettelynä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valtakunnallisen käytännön yhtenäistämiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena oli, että sosiaalihuoltolain 49 §:ää muutettaisiin siten, että valituskielto lääninoikeuden toimeentulotuen antamista tai määrää koskevasta päätöksestä poistettaisiin. Sen sijaan

säädettäisiin valittaminen mahdolliseksi siten, että ennakkopäätöksiä koskeva muutoksenhakutie avattaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus antoi selvitysmiehen raportista lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle 18 päivänä syyskuuta 1997 (N:o 26/97). Korkein hallinto-oikeus asettui vastustamaan muutoksenhaun laajentamista ja esitti valituskiellolle useita perusteluja. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä yksilön oikeusturvan kannalta on pidettävä riittävänä mahdollisuutta saattaa toimeentulotukea koskeva asia tarvittaessa ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja käyttäen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Myös ennakkopäätösten antamisen tarve tulee riittävästi turvatuksi ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja käyttäen.

Suomen Kuntaliitto katsoi sosiaali- ja terveysministeriölle 15 päivänä syyskuuta 1997 antamassaan lausunnossa muun muassa, että jos valitustie avattaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, valitusmahdollisuus tulisi rajata koskemaan vain toimeentulotuen perusosaa.

Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp) oli lausunnolla eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Osa perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista otti myös perusoikeusnäkökulmasta kantaa ehdotettuun, nykyisenkaltaiseen muutoksenhakujärjestelmään. Lausunnonantajien joukossa oli sekä muutoksenhakumahdollisuuden laajentamista kannattavia että nykyjärjestelmää riittävänä pitäviä.

Käsiteltäessä edellä mainittua hallituksen esitystä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa, valiokunnassa käydyssä keskustelussa nousi esiin muutoksenhakumahdollisuuden avaaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämän keskustelun yhteydessä korkein hallinto-oikeus esitti edelleen kantanaan, että muutoksenhakutien avaaminen ei ole sen mielestä tarkoituksenmukaista.

2. Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että siitä poistetaan kielto valittaa toimeentulotuen antamista ja määrää koskevasta lääninoikeuden päätöksestä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että toimeentulotuen antamista tai määrää koske-

vasta lääninoikeuden päätöksestä voidaan valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Luvan antamisen edellytyksistä säädetään pykälän 3 momentissa. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Vastaavat edellytykset ulotetaan toimeentulotuen saamista ja määrää koskeviin asioihin.

3. Esityksen vaikutukset

Toimeentulotukijärjestelmän merkitystä niin yksilön kuin koko yhteiskunnan kannalta korostaa toimeentulotuen yhteys hallitusmuodon sosiaalisiin perusoikeuksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulotuen ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp). Laajentamalla muutoksenhakumahdollisuutta toimeentulotuen hakijan oikeusturva toteutuisi nykyistä paremmin. Uudistus myös edistäisi koko maata kosittävän yhtenäisen oikeuskäytännön kehittymistä.

Muutoksenhakumahdollisuuden lisäämisen haittapuolena oikeusturvan näkökulmasta katsottuna olisi ratkaisujen viivästyminen.

Muutoksenhaun laajentaminen merkitsee jonkinasteista työ määrän lisääntymistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sen suuruutta on tässä vaiheessa vaikea ennakoita, mutta keskimääräisen valitusalttiuden perusteella voidaan olettaa, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdään vuosittain vajaa 150 valituslupahakemusta.

4. Asian valmistelu

Eduskunta edellytti hallituksen esitykseen laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta antamassaan vastauksessa (EV 233/1997 vp), että sosiaali- ja terveysvaliokunta saa vuoden 1998 tammikuun loppuun mennessä selvityksen mahdollisuudesta avata muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimeentulotuen antamista ja sen määrää koskevissa asioissa. Antamas-

saanselvityksessä sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että siinä vaiheessa ei ollut tarkoituksenmukaista muuttaa toimeentulotukea koskevaa muutoksenhakujärjestelmää. Sen sijaan ministeriö ilmoitti pyrkivänsä informaatio-ohjauksen keinoja hyväksi käyttäen siihen, että lakia sovellettaisiin yhdenmukaisesti ja että yksilön oikeusturva toteutuisi. Sen ohella ministeriö ilmoitti, että sillä on tarkoitus tehdä selvitys lääninoikeuksien nykyisen soveltamiskäytännön eroavaisuuksista. Vuosien 1996 ja 1997 osalta kyseiset selvitykset valmistuivat kesällä 1998. Saatujen seuranta- ja muiden tietojen perusteella on osoittautunut tarpeelliseksi avata muutoksen-

hakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sosiaalihuoltolain 49 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/1982) 49 §:n 1 ja 2 momentti seuraavasti:

49 §

Lääninoikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lääninoikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuu-

desta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 1999.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Terttu Huttu-Juntunen*

Laki

sosiaalihuoltolain 49 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/1982) 49 §:n 1 ja 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

49 §

Lääninoikeuden päätökseen, joka koskee *toimeentulotuen antamista tai määrää*, sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta, ei saa valittamalla hakea muutosta.

Lääninoikeuden päätöksestä, joka koskee kuntien välistä erimielisyyttä laitoshuollon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Ehdotus

49 §

Lääninoikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lääninoikeuden päätöksestä, joka koskee *toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää taikka* kuntien välistä erimielisyyttä laitoshuollon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 1999.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan
 ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin
 toimenpiteisiin.

